

预算法制建设及其对教育预算管理改革的推动作用

李 晶

《中华人民共和国预算法》于 1994 年 3 月 22 日经八届全国人大二次会议通过, 至今已经 10 年了。10 年来, 在全国人大的监督、领导下, 在财政部的积极推动下, 《预算法》得到了有效的贯彻落实, 对于强化预算的分配和监督职能, 健全国家对预算的管理, 加强国家宏观调控, 保障经济和社会的健康发展, 起到了十分重要的作用。

一、《预算法》的颁布, 使我国预算法制建设向前迈出了历史性的一大步

(一) 《预算法》的颁布实施, 强化了预算收支的法律约束力, 进一步规范了预算管理程序

预算是国家管理社会经济事务、实施宏观调控的主要手段之一, 在国家的整个经济生活中具有十分重要的地位和作用。《预算法》颁布实施以前, 我国在预算管理方面一直没有以法律形式做出规定, 因此, 在预算的编制、审批、执行、调整、决算以及监督方面存在着编制程序不清、管理权责不明、审批不严格、执行不严肃以及监督不力等问题, 致使预算约束软化, 缺乏应有的严肃性。1994 年 3 月 22 日, 八届全国人大二次会议通过了《预算法》, 使我国预算法制建设向前迈出了历史性的一大步。《预算法》的颁布, 一方面强化了预算的法律约束力, 保证了预算收支的严肃性, 为切实改变预算执行中随意调整、随意开口子的状况从法律上做出了规定; 另一方面规范了预算管理程序, 明确了预算管理职权, 把政府预算纳入法制化的管理轨道, 为克服权责不清、管理和监督不力等现象, 从立法上加强了规范。

(二) 《预算法》的颁布实施, 有力地推动和

保障了社会主义市场经济的健康发展

以党的十四大提出建立社会主义市场经济体制为标志, 我国的经济体制改革进入了一个全面推进的新阶段。建立社会主义市场经济体制, 必须充分发挥财政在建立社会主义市场经济体制中的宏观调控作用。市场经济呼唤法制建设, 法制建设保障市场经济。在这种情况下, 迫切需要加快财政改革的步伐, 完善国家的宏观管理, 并以法律的形式明确各级权力机关、政府机关、各级财政部门以及政府各部门在预算管理中的职权, 加强对预算编制、审批、执行的管理和监督, 保障经济和社会的健康发展。因此, 《预算法》的出台, 是建立社会主义市场经济体制的迫切需要, 对于推动和保障社会主义市场经济健康发展发挥了重要的作用。

(三) 预算工作有法可依

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略, 依法行政是落实依法治国方略的基本保障。《预算法》的颁布, 使预算工作依法行政有了法律依据可循。

(四) 全国人大对预算的审批监督, 由程序性监督走向实质性监督

一是全国人大从预算编制、审批环节开始, 强化了监督力度。二是加强了对预算执行情况的监督, 预算一经人大批准, 即具有法律效力, 政府必须认真组织实施, 未经法定程序, 不得擅自改变预算, 强化了预算约束, 严肃了财经纪律。三是重视对决算的监督, 借助决算审计结果, 对预算执行中存在的一些重大问题加强了监督力度。

二、《预算法》的实施对教育预算管理改革的积极推动作用

教育预算是政府预算的重要组成部分,自《预算法》颁布以来,我国教育系统的各级领导结合各部门的自身特点和工作实际,积极贯彻落实《预算法》。特别是2000年部门预算改革以来,教育部门按照《预算法》的规定,以“三个代表”的重要思想为指导,认真贯彻党的教育方针,大力实施科教兴国战略,求真务实,积极探索,创造性地开展工作,使得预算的严肃性进一步增强,预算分配办法更趋合理,预算管理水平有了显著的提高。

(一)高度重视,积极探索,开展了创造性的工作

1. 制定了一套较为完整的教育预算管理制度,使教育预算管理逐步走上法制化和规范化的轨道

在教育部各级领导的高度重视和大力支持下,教育系统始终贯彻落实《预算法》、提高教育预算工作水平、依法筹措教育经费。为加强教育预算管理,教育部和财政部一起研究制定了《高等学校财务制度》、《中小学校财务制度》、《面向21世纪教育振兴行动计划专项资金管理办法》、《“211工程”专项资金管理办法》、《中央级普通高等学校房屋修缮和仪器设备购置专项资金管理办法(试行)》、《教育部直属高校基本建设资金管理办法(试行)》等一系列规章和制度。这些规章制度的实施,使得教育预算管理工作有章可循,逐步走上了法制化和规范化的轨道。

2. 建立教育预算管理经济责任制,使教育预算的责任真正落在实处

教育预算涉及到有关教育的各部门的工作,为了真正使预算工作法制化、有序化、科学化、规范化,教育部要求各高校在继续认真贯彻《会计法》,建立和健全校内各级经济责任制的基础上,落实预算工作的各项原则和要求。要求各高校按照“统一领导、分级管理”的原

则,按校内管理层次分别建立起校(院)长、总会计师或主管财务工作的副校(院)长、财务处长、二级单位财务负责人和基层财务人员等若干管理层次的各级经济责任制。一级管好一级,一级带动一级,一直抓到每一个基层经济单位。经济责任制明确要求,高校预算一经确定,就“必须按管理层次将组织收入、控制支出的权利和责任落实到岗位、落实到人,各司其职,各负其责,在哪个层次上出现问题,其上一级必须及时采取措施予以解决并追究相应层次有关人员的责任”。这些举措为预算的编制、管理和监督要求能层层分解、落实打下了良好的工作基础。

3. 积极探索教育预算的编制方法,增强了预算的科学性和准确性

随着教育事业的发展和各种经济成分的日益复杂,预算涉及的内容更加多样化。教育部在编制部门预算时,大胆探索,试行零基预算、滚动预算、递补预算和定额预算等方法,这些预算方法的探索和实践,增强了预算的科学性、严肃性、合理性和有效性。

4. 严格管理,确保效益

近几年,教育部与财政部一起制定和完善了有关专项资金管理办法,组织了多种形式的专项检查。如教育部在“行动计划”专项资金预算管理中,引入竞争机制,实行项目管理,每个项目都有明确的目标、具体的任务和要求,并在经费投入上建立了完整的项目立项、论证、评估、投入、管理、验收等工作制度和程序,使资金的投入和具体的项目任务相结合,做到责权利相统一。各高校和单位也制定了相应的管理制度,成立了专门的项目管理办公室,负责项目的立项、专家论证、项目招投标、项目管理、项目验收等工作,通过项目申请、答辩、评估、审查等环节,保证了专项资金的使用效益和项目完成的质量。

为了使专项经费的预算分配公平、公正、合理,教育部还在高校修购专项资金的项目管

理中引入中介机构评估机制,委托中介机构对学校申报的项目逐项进行评估,分轻重缓急确定资助的具体项目和资金额度,促进了管理的规范化、制度化、科学化,进一步提高了资金使用效益。

(二)《预算法》实施以来,教育预算工作取得的成效

1. 预算的严肃性不断提高

根据《预算法》的规定,教育预算经过逐级严格审核,最终要提交全国人大审议通过。部门预算一经确立,就不得随意变更,具有了法律效力和很强的严肃性、权威性。大家普遍认识到,要花钱必先预算,没有预算办不了事,预算做不到位就办不好事,对预算的重要性的认识程度明显提高。预算也真正成为了教育系统各单位财经工作的“指挥棒”,成为理顺关系、加强管理、提高效率的有效“杠杆”。

2. 预算的透明度进一步增强

按照《预算法》和部门预算改革的要求,预算要细化到具体单位、具体项目,不论财政部门、主管部门还是基层单位,都必须将预算经费来源和分配办法公开,自觉接受各有关方面的监督,预算程序也要经过严格、统一的“二上二下”,这就有利于增强预算的透明度,避免“暗箱操作”,从而保证了预算分配的科学、公正。在教育系统,预算公开已成为各高校政务公开的重要内容。

3. 提高了预算的时效性

预算的目的之一就是要提高财经工作的预见性,提高财经工作对事业发展的保障能力。通过实施《预算法》和实行部门预算改革,改变了以前“一年预算,预算一年”的现象,预算编制、上报、审批、下达的时间提前了,在年度开始以前,预算就已基本确定,一个年度内的各项事业任务是否有经费保证变得清晰可见,提高了预算的时效性。

4. 预算的综合性得到进一步体现

根据部门预算改革的要求,教育部及所属

单位都只有“一本预算”,预算涵盖了所有的收入和支出,体现了全部经济活动的内容,各单位对自己的“家底”在年初就一目了然,便于统筹考虑事业发展和经费安排。领导既能掌握全局,确保稳定;又能集中财力,突出重点。预算的完整性直接体现了事业发展的完整性,促进了事业发展规划和经费筹措使用规划的有机统一。

通过积极的实践和有效的探索,教育部门在贯彻落实《预算法》和实施部门预算改革的过程中,取得了显著成效,预算工作逐步迈入法制化、科学化、规范化和民主化的轨道。

三、进一步加强和改进预算工作的建议

《预算法》的颁布实施,进一步强化了预算的分配和监督职能,健全了预算管理,加强了宏观调控,有力地保障了经济和社会的健康发展,推动了教育预算管理的改革,促进了教育事业的发展,但同时,它在适应新的环境、满足客观需求上还存在着需要进一步完善的方面。

一是现行法律规定比较原则,人大及其常委会难以有效地行使审批监督职权。我国宪法和地方组织法对地方人大及其常委会审批监督预算只是原则性的规定,而对于审批监督的范围、主要内容、实施程序 and 操作办法等都没有相配套的专项法律规定,实际审批监督工作仍然难以操作。例如,《预算法》规定的对预算草案的主要内容进行初审,这“主要内容”怎样理解,由谁确定什么是主要内容,什么不是主要内容?关于预算调整,《预算法》规定的前提之一是预算执行中因特殊情况需要增加收入或减少支出,这“特殊情况”的涵义是什么?预算调整有两种情况:一种是调整后预算不平衡;另一种是调整后预算仍然平衡。按《预算法》规定,只有调整后不平衡才需要报人大常委会审批。这就有可能造成年初编制收入预算时留有较大余地,执行中尽量多收,多收的政府可以自由安排,不受约束,这样人大审批预算就失去意义。

二是预算草案是在人代会召开时才正式印发代表,在会议时间短、议程多、任务重的情况下,代表没有时间对草案进行仔细研究,很难做到保质保量地审议规模庞大、内容繁杂的预算草案。

三是预算普遍存在预算先执行,后编制的问题。根据我国预算法的规定,预算年度自公历1月1日起,至12月31日止。而人代会一般3月初才召开,这样就造成预算先执行,后编制,再审批的局面,一年有将近四个月无法按预算执行,影响了预算的严肃性和权威性。

四是预算约束不强,执行不严肃,影响了预算的权威性。预算执行中变更频繁、乱开口子的现象还继续存在;完不成预算任务,有关部门也不承担责任。《预算法》对违反预算的法律责任规定不明确,对一些违法行为追究无据。

为进一步加强和改进预算审批监督工作,建议今后还应加强如下工作:

- (一) 尽快制定有关的法律和法规
- 应尽快制定人大预算审批监督方面的专

项法律、法规,明确人大审批监督预算的范围、内容、程序,对预算审批监督做出严格的操作性强的规定,增强其监督的实效性。

- (二) 进一步强化预算约束,严肃财经法制
- 对违反预算的行为的责任追究要专门做出明确的法律规定。只有法律责任明确,监督才能有据有力。

- (三) 充分发挥审计的作用,借助审计手段
- 加强对预算的监督

从世界各国审计机构发展的共同特点和趋势来看,各个国家审计机构的名称、职权不一,产生和组成的办法也有区别,但共同点就是协助议会审批监督预算。我国也应充分发挥审计机关的作用,请审计机关协助人大对预算的合法性、真实性、效益性进行监督。使人大的预算监督走上专业化、科学化、综合化的轨道。

作者单位:厦门大学会计系
通讯地址:山东大学财务处
邮政编码:济南 250100